

最近における地方交付税をめぐる論議の動向と 今後の改革に向けた一つの視点

1. はじめに
2. 最近における地方交付税をめぐる論議の動向
3. 地方財政の悪化の要因
4. 今後の交付税改革に向けた一つの視点
5. まとめと考察

木 村 功*

要 約

現在、地方税財政制度の構造改革への取り組みとして、国庫補助負担金の廃止・縮減、税源移譲、地方交付税改革のいわゆる「三位一体の改革」が大きな課題となっている。このうち、地方交付税制度をめぐるのは、その財源保障機能のあり方をはじめ、論者の意見には大きな隔たりがあり、鋭い対立がみられる。

交付税制度批判論者の一部は、地方財政の悪化の主たる原因を、地方交付税制度を通じた財源保障機能が財政規律を弱体化させ、その結果地方歳出が増加した点にあると主張する。しかし、90年代における地方の借入金残高の増嵩等の主な要因は、日本経済の低迷及び減税による税収減、国の財政経済政策に伴う公共投資の拡大にある。

こうした要因に見合った今後の政策的な選択肢としては、歳出の削減ないし国民負担率の引き上げであるが、当面歳出の削減が課題とならざるを得ない。この場合、高水準にある公共投資の削減はさけられないが、それだけでは現在の財政状況の改善は図れない。また、経常部門の経費の多くについては国の義務付けがあるとともに、住民サービスの水準の低下に直結することから一定の限界がある。

我が国の政府部門の支出と国民負担率は国際的に見て低い水準にある。行政水準の切り下げか、国民負担率のアップかは政治過程を通じた国民の選択に関わる課題であるが、地方交付税制度を含めた地方税財政システムの再構築に当たっても、我が国の政府部門が果たすべき役割についてその根本にさかのぼってあるべき姿を論議する必要がある。

1. はじめに

本年（2003年）6月27日、「経済財政運営と構造

改革に関する基本方針2003」（いわゆる「骨太の方針2003」）が閣議決定された。一昨年からこの時期に策定されている「骨太の方針」は小泉内閣の経済財政運営の基本的な指針を示すものとされ

ており、我が国の内政運営上極めて重要な意味を有するものとされている。

今回の「骨太の方針2003」では、規制改革・構造改革特区、金融・産業再生、税制改革、雇用対策、社会保障制度改革など、小泉内閣が標榜する「構造改革」路線に沿った広範な項目が取り上げられているが、その最も重要な柱の一つとして、地方税財政制度の構造改革への取り組み、すなわち、国庫補助負担金の廃止・縮減、税源移譲、地方交付税改革のいわゆる「三位一体の改革」に向けた取り組み方針が示された。

この「三位一体の改革」は、今後の地方税財政制度のあり方に抜本的な影響を与えるものだけに、これをめぐる様々な論議の動向は、政府の関係各省や自治体の関係者のみならず広く国民一般の関心を集め、マスメディアでも大きく取り上げられたところである。

本稿では、「三位一体の改革」論議の一方の柱である地方交付税制度をめぐる最近の論議の動向と今後の改革に向けた視点の一つについて考察する。

2. 最近における地方交付税をめぐる論議の動向

2. 1 最近の動向

最近まで、「地方交付税は、自治体にとって使途の制約のない一般財源であり、財政力の格差が大きい現状の中で地方分権や均衡のとれた発展を進めるため必要不可欠なしくみとして、基本的には好ましいものである」との認識が一般的であった。もちろん、運用のあり方や配分方法を巡って様々な指摘や批判があったものの、その多くは現行制度を大筋で認めつつ一定の改善の必要性を主張するものであったと言える。

しかしながら、ここ数年来そうした地方交付税善玉論とも言うべき論議に加えて、制度の廃止を含めた地方交付税制度への抜本的な批判論が台頭しつつある。

2. 2 地方交付税批判論

地方交付税制度に対する批判論の一方の極にあるのが、地方交付税による財源保障機能を地方の収支尻を国が面倒を見る仕組みであると断じて、地方の財政規律を弱めてモラルハザードを招くものであり、その結果として、地方が歳出拡大に走り、現在の財政危機を招いているとの認識に立って、地方財政計画を通じた地方交付税の財源保障機能を廃止すべきとの主張である。

「多くの分野でナショナル・ミニマムが達成されたと考えられる今日、地方歳出に対する国の関与や国庫支出金とともに、地方交付税の仕組みは、地方歳出の財源保障を通じ、地方のコスト感覚を弱め、歳出を増加させるとともに、国に財政的に依存する状況を作り出すという問題を生んできた。」(財政制度等審議会建議 2002)、「地方交付税による財源保障を中心とする現在の地方財政制度の下で、地方は国(我が国の将来世代)に只乗りして歳出拡大を行うことが可能である。このため、地方公共団体における税負担と受益のバランスの意識を全く育まない構造となり、地方が国に依存する状況を生み出してきた。」(富田 2003)といった主張である。

つまるところ、地方交付税制度による財源保障機能が、地方の歳出増加の要因であり、現在の地方財政の危機は地方団体の財政規律の弱体化に起因するとの論調である。

2. 3 批判論への反論

こうした主張に対しては、地方交付税の財源保障機能が必要であるとの認識に立った反論も強力に主張されている。

「財源保障機能は、国が地方公共団体に対して、仕事を義務付け又は実質的に地域格差を容認しないことを前提に仕事を委ねる仕組みとしていることと不可分の関係にある。…(中略)…こうした仕組みが存続している限りにおいては、地方交付税を通じた財源保障は必要不可欠である。」(地方制度調査会意見 2003)、「仮に、財源保障機能を廃止した場合には、教育(小中学校、高校)、

福祉（介護保険、国民健康保険）、清掃、警察・消防等の現在の基本的な行政サービスの水準を維持することが不可能となるような地方団体が続出するおそれすら考えられるが、一体、財源保障機能廃止論者が、このような事態に対してどのように対応しようとしているのかは、全く明らかにされていない。」（前田他 2003）、といった反論がなされている。

2. 4 対立する論議の背景

このように、財源保障機能のあり方をはじめとする地方交付税制度をめぐる論議は鋭く対立し、双方の主張には大きな隔たりがある。

こうした論議の隔たりの背景の一つには、地方財政の悪化の要因に対する認識が根本的に異なっていることが挙げられる。

90年代において各年度の交付税の原資が不足したこと等により地方財政の借入金の残高が増大し、その結果、地方財政は危機的な状況に立ち至っている。地方交付税批判論の多くも、つまるところ交付税特別会計借入金をはじめとする借入金の増嵩という結果をもって、地方交付税制度そのものが破綻の危機に瀕しているとしている。

しかし、こうした現状は果たして交付税の財源保障機能廃止論者の主張するように、地方交付税制度を通じた財源保障機能の下で、地方がいわば野放図に歳出を拡大したことが要因となって惹起されたものであろうか。いくつかの点について計数的に見てみる。

3. 地方財政の悪化の要因

3. 1 地方財政の借入金の増嵩の要因

（1）地方財政の借入金の状況

現在の地方財政の危機は、バブル崩壊後の過去約10年間に於いて累積してきた巨額の借入金残高の増嵩に端的に表れている。

90年代初頭、国、地方とも財政収支はほぼ均衡しており、国の財政も赤字国債の発行なしに予算編成ができ、地方財政も過去の借入金の繰上返

済が可能であった。

国際的にみても、国、地方あわせた財政赤字の対GDP比はアメリカ、イギリス、フランス、ドイツ等主要先進国の中で最も低い水準にあり財政はおおむね良好なパフォーマンスを維持していた（図1）。

1991年（平成3年）の地方財政の全体としての借入金残高は70兆円であった。一方、2003年（平成15年度）現在、地方財政の借入金残高は199兆円に達するものと見込まれている。この間、129兆円の借入金が増加した計算になる（図2）。

それでは、この90年代の約10年間に於ける借入金の累積はどのような要因によって生じたのであろうか。

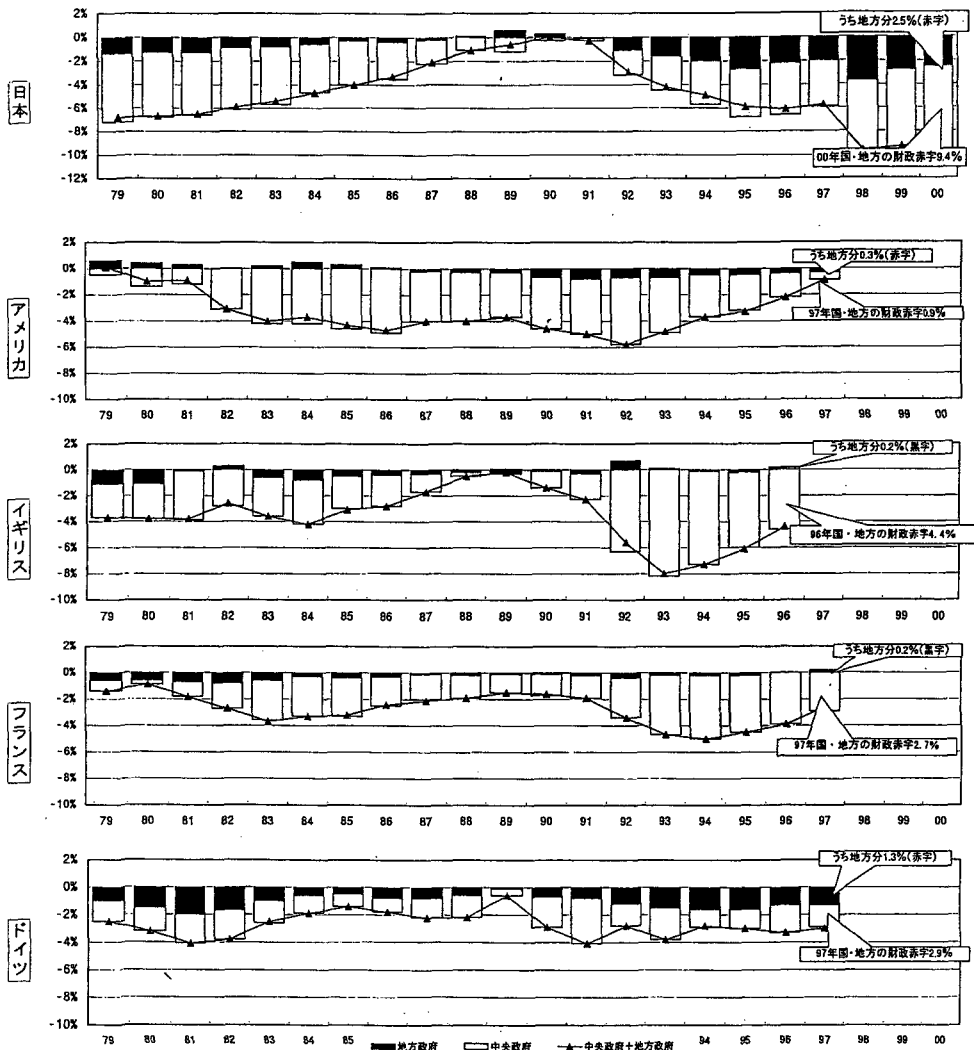
（2）特例的な借入金の増加要因

増加した129兆円の借入金残高の増加のうち70兆円が、減税補てん債、減収補てん債、財源対策債、臨時財政特例債、交付税特別会計借入金（地方負担分）といった「特例的な」借入金による増加であるとされている。

減税補てん債	8兆円
減収補てん債	3兆円
財源対策債	17兆円
臨時財政対策債	10兆円
地方交付税特別会計借入金（地方負担分）	31兆円

これらの「特例的な」借入金のうち、減税補てん債、減収補てん債は、減税や収税減の穴埋めに充てられるものであり、歳入の減少に見合って発行されたものである。財源対策債は、一般財源の不足により通常ルール以上に増発される建設地方債であって、ほとんどが国の公共事業に伴う地方負担分に充てられるものであり、歳入の減少と国の公共事業の拡大に対処するためのものである。さらに、臨時財政特例債は交付税特別会計借入金に代わるものとして2001年（平成13年）から導入された赤字地方債である。

交付税特別会計借入金は、国税の一定割合とされている地方交付税の原資が各年度の地方財源不足額をまかなえないことから、交付税総額を確保するために行われる国の交付税特別会計における



- 注：1. 「NATIONAL ACCOUNT DETAILED TABLES II」(OECD) に基づき作成。ただし、日本の 98～99 は自治・大蔵省の予測値である。
 2. ドイツにおける地方政府は、「Local Government」と「State or Provincial Government」の合計である。
 3. 日本の平成 10 年度の赤字は国鉄長期債務・国有林野累積債務に係る一般会計承継分を除いた数値である。
 4. 日本は年度ベースの数値であり、他国は暦年ベースの数値である。

(総務省資料より)

図 1 国と地方の対 GDP 財政赤字国際比較

借入であって、90年代における地方交付税原資の不足は主にこの借入金の拡大によって補てんされた。

「特例的な」借入金の 4 割以上を占め、交付税制度の破たんの象徴のように論議されるこの交付税特別会計借入金のうちどの程度が歳入の減少に

起因するものか画然と区分することは困難であるが、地方交付税の原資の状況と交付税特別会計借入金の経年的な推移を見ると(図3)、仮に地方交付税の原資である国税5税収入が1991年と同水準であったとするならば、交付税特別会計借入金の相当部分はその必要がなかったことが見てとれる。

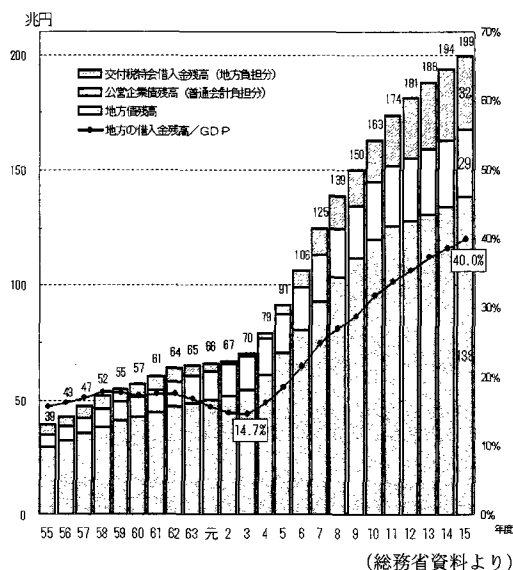


図2 地方財政の借入金残高の状況

このように見ていくと、「特例的な」借入金の増加のかなりの部分は主として90年代における我が国の税収の低迷、すなわち歳入面の要因によって生じたものであると言える。

(3) 景気対策による借入金の増加

さらに、こうした「特例的な」借入金以外の借入金の増、すなわち通常の地方債の増加要因に目を転じる。

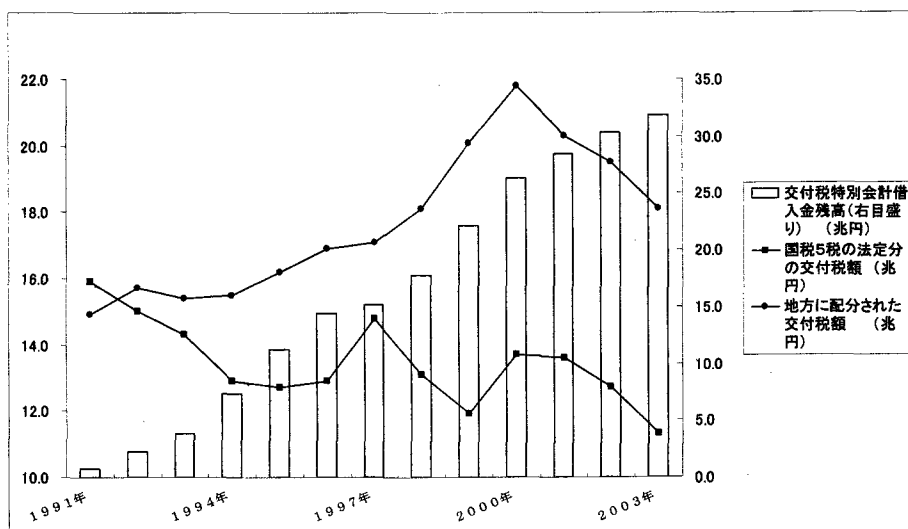
90年代を通じた経済の低迷に対応するため、政府は総額100兆円以上に上る経済対策を逐次講じてきた(表1、表2)。これに伴う地方負担は25兆円程度となっており、その多くが補正予算債と称する地方債の増発によってまかなわれた。この補正予算債は上記の財源対策債と同様に特例的な性格を有するものとされている。

表1 90年代以降の主要な経済対策

決定時期	名称	事業規模(兆円)
1992年 8月	総合経済対策	10.7
1993年 4月	総合的な経済対策の推進について	13.2
1993年 9月	緊急経済対策	6.0
1994年 2月	総合経済対策	15.3
1995年 9月	経済対策	14.2
1998年 4月	総合経済対策	16.6
1998年11月	緊急経済対策	27.0
1999年11月	経済新生対策	18.0
2000年10月	日本再生のための新発展政策	11.0
2001年10月	改革先行プログラム	5.9
2001年12月	緊急対応プログラム	4.1
2002年12月	改革加速プログラム	4.4
合 計		146.4

(筆者作成)

また、特に90年代前半には日米構造協議を契機として内需拡大を目的の一つとして策定された国の公共投資基本計画(1990年)に沿って、生活関連の社会資本の整備のための積極的な地方単独



(平成14年12月地方財務協会「地方財政要覧」より作成)

図3 地方交付税総額と交付税特別会計借入金の推移

表2 最近の経済対策等の概要

区 分	事 業 費											
	4年度	5 年 度			7年度	10 年 度		11年度	12年度	13 年 度		14年度
	8月	4月	9月	2月	9月	4月	11月	11月	10月	10月	12月	12月
1 公共投資等の拡大												
(1) 公共事業関係												
① 災 害	0.5兆円	0.5兆円	0.5兆円		0.7兆円	0.2兆円	0.6兆円	0.7兆円	0.5兆円			
② 一般公共	3.4兆円	3.2兆円		3.4兆円	3.9兆円		5.7兆円				2.7兆円	2.6兆円
③ 阪神淡路大震災復興対策等					1.4兆円							
④ UR農業合意関連対策			1.1兆円	0.2兆円	1.1兆円	6.0兆円		6.1兆円	4.9兆円			
(2) 教育・研究・医療・社会福祉施設・情報通信等	0.6兆円	1.2兆円		0.6兆円	0.9兆円		1.8兆円			0.3兆円	1.4兆円	0.5兆円
(3) 介護対策								(0.9兆円)				
(4) 地方単独事業等												
・地方単独事業	2.8兆円	3.5兆円	0.7兆円	1.8兆円	2.5兆円	2.3兆円						
・公共用地先行取得等	1.8兆円	2.3兆円	0.5兆円	0.3兆円	1.0兆円	1.5兆円	—	—	—	—	—	—
	1.0兆円	1.2兆円	0.2兆円	1.5兆円	1.5兆円	0.8兆円						
(5) その他	1.4兆円	2.3兆円	2.9兆円	1.9兆円	2.3兆円	1.5兆円	1.2兆円	3.0兆円	1.1兆円	1.0兆円		0.5兆円
2 中小企業対策及び民間設備投資の促進等（うち地方単独）	2.1兆円	2.4兆円	0.8兆円	1.5兆円	1.4兆円	2.0兆円 (0.5兆円)	8.6兆円	7.4兆円	4.5兆円	4.5兆円		0.8兆円
小 計	10.7兆円	13.0兆円	6.0兆円	9.4兆円	14.2兆円	12.0兆円	17.9兆円	(18兆円) 17兆円	11兆円	5.9兆円	4.1兆円	4.4兆円
3 減 税 等		0.2兆円		5.9兆円		4.6兆円	9兆円超					
合 計	10.7兆円	13.2兆円	6.0兆円	15.3兆円	14.2兆円	16.6兆円	27兆円超	(18兆円) 17兆円	11兆円	5.9兆円	4.1兆円	4.4兆円
地方への影響分	3.1兆円	3.7兆円	1.0兆円	4.6兆円	3.7兆円	6.1兆円	5.8兆円	1.7兆円	1.4兆円	0.2兆円	1.3兆円	0.9兆円
・地方負担額（単独含む）	3.1兆円	3.6兆円	1.0兆円	1.7兆円	3.7兆円	3.9兆円	2.1兆円	1.7兆円	1.4兆円	0.2兆円	1.3兆円	0.9兆円
・減税のうち地方の減収分		0.1兆円		2.9兆円		2.2兆円	3.7兆円					

注：平成11年11月の（ ）書きは、平成11年度第2次補正予算における介護対策に係る経費0.9兆円を含んだ場合の事業規模である。

（総務省資料より）

表3 平成14年度の基準財政需要額のうち「地方債元利償還金」の額等
(公債費方式及び事業費補正方式によって算入されたもの)

	億円	億円	基準財政需要額に 占めるウエイト %	構成比 %
1 減税など財源対策に伴うもの (減税補てん債、財源対策債、減収 補てん債、補正予算債等)	29,856		6.7	40.6
2 公共事業等関係 (道路、河川、港湾、下水道等の 基盤整備、義務教育施設、廃棄物 処理施設、公共用地先行取得等)	22,515		5.1	30.6
うち 義務教育		3,249	0.7	4.4
下水道		5,813	1.3	7.9
道路		5,846	1.3	7.9
廃棄物		1,749	0.4	2.4
河川		991	0.2	1.3
3 災害関係 (災害復旧、公害防止等)	9,830		2.2	13.4
4 その他の事業 (過疎・辺地、地域総合整備債、 地域改善等)	11,339		2.5	15.4
うち 過疎・辺地債		3,293	0.7	4.5
地域総合整備債		7,542	1.7	10.2
合計	73,540		16.5	100

(総務省資料より作成)

事業の実施が求められ、自治体もそうした国の財政経済政策を承けて積極的な事業拡大に努めた(注(1))。

このように、補助事業・単独事業を問わず、地方の公共投資が国の財政経済政策に基づく積極的な公共投資拡大策の重要な一翼を担うものと位置づけられ、その拡大が図られた結果、通常の建設地方債も59兆円、公営企業債を除くと44兆円増加することとなった。

3. 2 地方債の償還金と地方交付税

現行の地方交付税の仕組みの中で、地方のコスト感覚を弱め歳出拡大を招くものとして地方交付税批判論者から特に強く批判されている点は、地方債の元利償還金に対する交付税措置である。「地方の借金の面倒まで国が見るのか」といった批判である。

確かに、地方債の増発に伴う元利償還金の増高は、地方財政全体としてもまた地方交付税制度にとっても大きな負担となっていることは事実である。ただ、留意すべきは、こうした地方交付税算定上の償還金圧力がどのような要因によって生じているのかという点である。

2002年度の地方交付税の基準財政需要額において、公債費方式及び事業費補正方式により算入されている地方債の元利償還金をみると(表3)、基準財政需要額全体の中で16.5%、約7.4兆円となっている。このうち、地方税の減収や減税に係るものが約40%を占め、次いで国の公共事業に関連するものが約30%を占め、これらで全体の7割を占めている。

自治体の「ハコもの」建設を誘導したとの批判が強く、地方交付税批判論から地方の財政規律の弱体化を招く仕組みの象徴とも目されている地域総合整備事業債については公債費の元利償還金の交付税算入額全体の中では10.2%、基準財政需要額全体で見ると1.7%である。

このように、地方交付税が実額ベースでその元利償還金を手当している地方債の内訳をみると、その70%以上が、歳入面の落ち込みに対する補てんと国の公共事業等に伴う地方の負担分に係る地方債に対するものである。

3. 3 地方財政の悪化の要因

(1) 悪化の主要な要因

このように、90年代における地方の借入金残高

の増嵩及び地方交付税の算定における公債費の負担増を見るかぎり、地方財政の危機的な状況を招いた主要な要因は、

①経済の低迷に伴う国税・地方税の減収、逐次実施された減税に伴う税収減によって生じた財源不足の補てんのために、交付税特別会計借入金をはじめとする特例的な借入金が累積したこと、

②90年代の内需拡大に向けた景気対策に伴う地方負担の増加と地方単独事業の拡大のほとんどが地方債の増発によってまかなわれたこと、

にあるものと言えよう。

(2) 地方交付税の総額決定方式

毎年度の地方交付税の総額の決定の方式は、地方財政計画の策定過程を通じて、歳入と歳出の差を交付税ないし交付税に代わる財源措置で補てんし、各年度の地方財政全体としての財源を保障する仕組みとなっている。90年代においては、そうした仕組みの下で、交付税特別会計借入金等の特例的な借入措置が講じられた。

一部の地方交付税批判論者は、この点をとらえて、交付税の総額ないし交付税特別会計借入金の増加の「原因」がこうした地方交付税の総額決定の方式、すなわち地方交付税の財源保障制度そのものにあるとも指摘する。

しかし、地方財政悪化の主たる「原因」は、90年代を通じた税収の低迷と国の財政経済政策にあり、交付税特別会計借入金の増嵩をはじめとする地方の借入金の増加はその「結果」なのである。

(3) 国と地方の「財政規律」

このように見てみると、現在の地方財政の危機の要因を、地方交付税制度の財源保障機能がもたらした自治体の財政規律の弱体化に起因する歳出拡大によるかのような認識に立って論じられる一部の地方交付税批判論は一面的に過ぎるものと言わざるを得ない。

確かに、国の積極的な内需拡大策の下で、自治体の財政規律が弛緩したと言わざるを得ない時期があったことも事実である。自治体の中には華美

な「ハコもの」建設に走り、かつそうした施設が十分に活用されず住民の批判を招いている例も目につく。こうした点については、当然反省と見直しが加えられなければならない。

しかし、それが現在の地方財政の全体的な悪化の主要な要因とは言い難い。

財政規律の保持の重要性については論をまたない。それぞれの自治体の財政規律も住民から厳しく問われるべきでありそのための仕組みも必要である。しかし、90年代の我が国の地方財政全体の流れを見渡すとき、地方の財政規律も大切であるが、それ以上に問われなければならないのは「国の財政規律」なのである。

(4) 的確な現状認識の必要性

今課題とされているのは、地方分権の観点に立った地方財政全体の将来のあるべき姿の模索であり、長期的な制度設計である。そのためには、当然のことながら地方財政全体を見渡した的確な現状認識が不可欠である。木を見て森を見ない類の論議は地方財政全体としての改革方策につながらないことは言うまでもない。

また、そうした論調は、一種のネガティブキャンペーンと受け止められ、地方の共感を得られないばかりか、対立を深めることにより改革に向けた合意形成をかえって困難にするのではないかという懸念さえ生じる。

4. 今後の交付税改革に向けた一つの視点

4. 1 本来は地方財政の悪化の要因に見合った改革が必要

地方財政は、国の財政と同様にまさに危機的な状況となっており、2003年度の地方財政計画の規模86.2兆円に対して、単年度の財源不足額が17.3兆円にも上るとともに、2003年度末の地方の借入金残高が199兆円に達すると見込まれている。また、この借入金残高のうち交付税特別会計借入金は31.8兆円に上っている。

確かに、現在の状況はこれ以上放置できないところまできていることは事実である。

ただし、こうした現状に対する政策的な選択肢は多くない。ほとんどの論者の指摘するように、経済の回復による税収増、大幅な歳出の削減、そして国民負担率のアップである。

前述の通り、地方交付税を含めた地方財政の悪化の最も大きな要因は、国税・地方税の減収、減税という歳入面の要素である。当面、経済の回復による税収増に多くを期待できないとするならば、原因に見合った対応としては、第一に国税・地方税の増税、国民負担率のアップを求めるのが当然の帰着であろう。第二に、歳出の削減、特に90年代の財政経済政策の下で拡大した公共投資の削減である。

しかし、国民負担率のアップが政治的、社会的、経済的な諸条件から当面困難とされる中であって、第一のフェーズとしてはまず地方財政計画を通じた地方歳出の削減が課題とならざるを得ない（注(2)）。

なお、言うまでもなく、地方交付税については、こうした歳出の削減、量的な縮小という視点だけでなく、制度のあり方全体にわたる改革が重要な検討課題である。地方税の拡充による交付税依存

体質からの脱却、自治体の財政運営をより自立的なものとするための交付税の仕組みや算定方式の見直し等制度的な課題は数多い。本稿では、これらの点については紙数の関係もあり別の機会に譲ることとし、歳出の削減という視点にしばって論じることとしている。

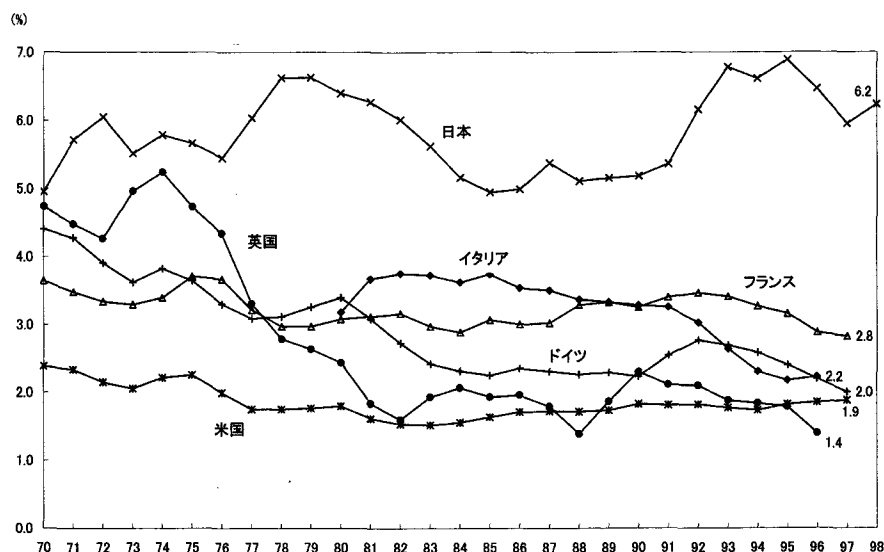
4. 2 地方の公共投資の縮小

（1）公共投資のあり方

地方の公共投資は、ここ数年来抑制基調に転じているものの、90年代を通じて高い水準で推移してきた。

国や自治体による公共投資は、国民生活の安全性と豊かさの維持向上を図るとともに、民間の経済活動の基盤となる社会資本を提供することにより経済の持続的な成長にも不可欠であり、一定の水準が確保されるべきであることは当然である。

しかし、現在、分野別のシェアや配分の硬直性、事業実施の効率性と言った公共投資の質の問題、そして政府総固定資本形成が対GDP比でみて主要先進国に比較して2～3倍のウエイトとなっている公共投資の量的な水準が問われている（図4）。



注：イタリアについて、1970年代は計数が入手できず。

出典：日本：国民経済計算年報（平成12年版）（年度）

諸外国：OECD/National Accounts 1999（暦年）

（財務省ホームページより）

図4 一般政府総固定資本形成対GDP比の推移

90年代においては、国の財政経済政策により、社会資本整備による国民生活の向上といった視点に加えて、景気対策としての地域経済の需要や雇用の創出という側面が強調された。

こうした景気対策としての公共投資の拡大は、短期的には一定の効果があつたと評価しうが、地方部を中心に地域経済の公共投資依存体質が顕著となり、また、本当に国民生活の質の向上に直結する事業であるか疑問との批判も高まった。確かに、地域経済が高水準の公共投資に恒常的に依存することはいびつな姿であり、財政制約からも持続可能ではない。

こうした中、地域経済の維持のための公共投資を求める声は根強いものがあるが、より自主性を持って地域において真に必要な公共投資の選択に努めなければ住民の理解を得られないという方向に自治体の意識も徐々に転換しつつある。

これらの点を勘案すると、社会資本の整備の水準が相当のレベルまで達している現状の中では、ストックの維持、更新や、なお必要とされる住民生活に直結した公共投資には配慮を加えるという前提の下で、国・地方を通じた全体としての公共投資の水準を思い切って引き下げる必要がある。

(2) 今後の方向

こうした政策転換は、国の公共事業の抑制や地方財政計画上の地方単独事業の削減等として既にスタートしている。交付税に関しても国の補助金等と連動することにより公共投資の誘導効果が高いとされる交付税の配分手法である「事業費補正方式」の見直し、縮小が進みつつある(注(3))。

同時に、90年代における反省に立って特に留意すべきは、国庫補助負担金による公共事業と地方単独事業とを合わせた公共投資全体の段階的な抑制削減、加えて地方財源の不足を圧縮するという立場に立って、今後、地方の公共投資を国の景気対策のツールとしないといった国の経済財政政策の根本的な方針転換が必要であろう。

また、地方分権という観点や、分野別のシェアや配分の硬直性を排して地域のニーズに的確に対応した社会資本整備を進めるという観点からは、国庫補助負担事業の削減がより優先されるべきで

ある。

(3) 留意点

公共投資の削減は地方財政の改善に相当寄与することは当然であるが、その効果には一定の限界もあることに留意する必要がある。

一つは、当然のことながら、地方都市における下水道整備、廃棄物処理施設などの生活環境関連の社会資本の整備の例を挙げるまでもなく、今後とも必要とされる公共投資はなお多岐にわたるほか、ストックの維持、更新投資も今後の課題となっていることである。

二つは、地方財政の財源不足額は単年度で17兆円の巨額に達しており、投資的経費の削減によって財源不足額をある程度縮小することができるとしても、それだけで地方財政全体の改善が可能となるものではないことである。

三つは、投資的経費の財源はそのほとんどが地方債であり、投資的経費を削減しても当該年度の借入金が増加するものの、当該年度の一般財源が直ちに生み出されるものではない。将来の借入金償還圧力の減少による中長期的な財政改善効果が期待できるわけである。つまり、改善効果と当面の税、交付税等の財源不足の圧縮との間には相当のタイムラグが生じることである。

4. 3 経常部門の経費の圧縮による歳出削減

(1) 経常部門の経費の状況

2003年度(平成15年)の地方財政計画(図5)では、投資的経費の約23兆円に対して、経常部門の経費である一般行政経費は約21兆円、24.4%のシェアを占めている。内容的には、生活保護、介護保険、保育所等国の制度によるもののほか、少子高齢化、福祉、教育、医療、環境、地域政策など地方が受け持っている広汎な行政分野をカバーする経費となっている。

この地方財政計画上の一般行政経費の傾向をみると、バブルによる税収が好調であった90年代初期の一時期を除いてそう顕著な伸びは見られない。90年代半ばからは介護保険の導入をはじめとする新たな行政需要が生じたにもかかわらず、全体として抑制基調となっており伸び率は鈍化の

給与関係 経費 234,383	補助 67,461	国費	28,165	}	(単位：億円) 小中学校教職員等	
		地方費	39,296			
	地方単独 166,922		60,678 ←			{ 警察官 24,828 消防職員 13,152 高校教職員 22,698
		戸籍等窓口、福祉事務所、保健所、 ごみ処理、給食センター等	106,244			
一般行政 経費 210,263	補助 98,414	国費	45,453	}	生活保護、介護保険(老人ホーム、 ホームヘルパー等)、老人医療 (一部公費負担)、保育所等の 児童保護 など	
		地方費	52,961			
	地方単独 111,849	国の公団、事業団への出資金等	5,006			{ ごみ処理、農業・商工業等貸付金、 保健所、義務教育諸学校運営費、 私学助成 など
		社会福祉系統経費	43,087			
投資的 経費 232,868	直轄・補助 (公共事業等) 84,068	その他		}	地方道路整備臨時交付金事業 清掃、農林水産業、道路橋りょう、河川海岸、都市計画、 教育 など (注) その他には、いわゆる国庫補助事業の縦ぎ足し単独 や補助事業を補完する事業等、国庫補助と密接に関連 する事業も含まれている。	
		直轄事業負担金	11,808			
		国費	38,465			
	地方単独 148,800	地方費	33,795	}		
			12,705 ←			
		その他				
公債費 137,676		利子補給金	3	}		
		地方費	137,673			
公営企業操出金 32,052		企業債の元利償還に係るもの	22,433	}	下水道、病院等	
		上記以外	9,619			
その他		14,865				
総額 86兆2,107億円						

注：網掛けの部分は、国が法令などで基準を設定しているもの及び国が法令でその実施を義務づけているものをイメージ的に示したものである。

(総務省資料より)

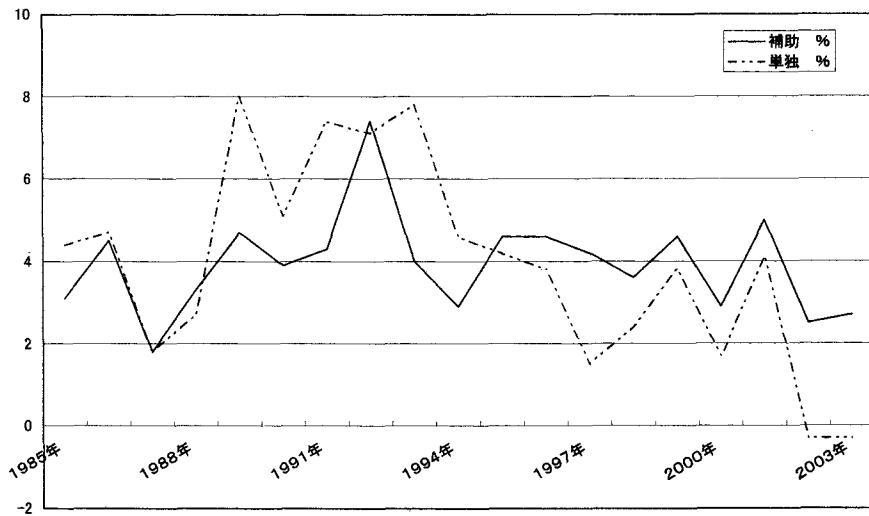
図5 平成15年度地方財政計画の歳出の分析

傾向がみられる(図6)。

また、国の補助負担事業と単独事業の伸び率を見ると、概ね同一の基調で推移しているが、90年代後半からは国の補助負担事業の伸びが高くなっている。これは、例えばゴールドプランや介護保険など国の政策に基づく地方歳出の増加によるものである。

(2) 今後の動向

このように見ると、行政改革による一層の効率化努力は必要としても、経常部門の経費については、第一に国が法令等を通じて全国統一的にその実施を義務づけている経費が相当のウエイトを占めること、第二に経費の削減が国民・住民へのサービス水準の低下に直結することから、経費の圧縮による歳出の削減には投資的経費以上に限界



(総務省資料より作成)

図6 地方財政計画における一般行政経費の伸び率の推移

があろう。少子高齢化や環境問題への対応、BSE対策やSARS対策等の例を挙げるまでもなく、次々と生じる新たな行政需要を考慮すると逆に歳出の増大が見込まれる分野であるとも言える。

自治体の公共サービスをより低いコストで供給するために内部効率性の向上になお努めるべきことは当然必要である。

しかし、各自治体の予算編成に携わる実務者からは、バブル経済崩壊後さまざまな工夫をこらして、歳出の重点化やアウトソーシングなど歳出削減努力を重ねているものの、少子高齢化対策、環境保全対策などの分野における新たな政策課題に対応するため経常的な歳出の増加圧力が高まるとともに、近年介護保険、児童保護対策など削減困難な国の政策による歳出も増加しており、単独事業についてもその多くが住民サービスの水準の低下に直結するものだけに、歳出削減努力も限界に近づいているとの声が高まっている（注(4)）。

5. まとめと考察

5. 1 地方交付税制度の意義

現在、地方交付税については様々な角度から論議がなされている。その中には現行交付税制度の

あり方に厳しい批判を加えるものもかなりある。それらの多くは、地方交付税制度のみならず我が国の今後の地方財政制度のあり方全般を検討していくうえで、十分傾聴に値する論議である。

しかし、残念ながら、一部には地方財政への一種の先入主に基づく現状認識から出発して、地方交付税総額の削減を最優先するかのような主張も見受けられる。またそうした主張が一定の影響を持ちつつあることも事実である。そうした主張に共通する点は、極めて厳しい状況にある国家財政への危機感を背景として、地方交付税を国の歳出の一項目にすぎないとの認識のもとにその削減を最優先しようとする点であろう。

我が国においては、福祉、教育、公共投資など内政のあらゆる分野において、国家財政と地方財政がほぼ一体となって国民・住民に対する行政サービスを提供してきた。両者が「車の両輪」と称されるゆえんである。そして、両者をつなぐ車軸に当たる媒介項が、地方交付税制度であり財源保障機能なのである。

こうした機能を根本から否定すると、あらゆる行政分野で国として期待する行政水準の維持が困難となり、国の政策目的の多くもその実現が不可能になろう。財政の本来の目的が、国民・住民に対する適切な水準の行政サービスの確保にあると

するならば、一方が立ちゆかなくなれば、全体として財政本来の責務を果たし得ないという関係に立っている。

そういう意味において、地方交付税制度の改革を論じるに当たっては、行政水準を引き下げるか、増税を行うか、あるいは両者の組み合わせで対応するかはともかく、国・地方双方の努力と責任を前提としてバランスのとれたあるべき国と地方の政府間関係を見出すための論議を重ねることが重要である。

5. 2 今後の政策選択に向けて

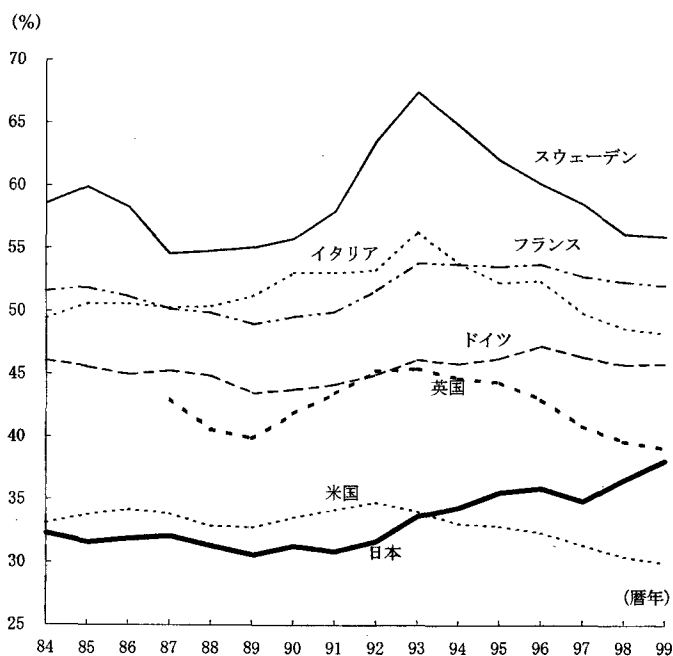
交付税特別会計の借入金の増大を含めて、国・地方の財政の悪化の主要な要因は、最近10年以上

続く歳入の減少と公共投資の過度な拡大にある。これに対して、歳出の削減、すなわち政府部門の役割の縮小を軸として対応しようとするのが当面の財政政策の基本とされている。

国・地方を通じる行政システムの再構築により財政の一層の効率化に努力を重ねる必要があることは当然であろう。

しかしながら、周知のように、主要先進国との比較において、我が国の一般政府総支出のGDPに対する比率（図7）はアメリカに次いで低い水準にあり、また国民負担率の水準（表4）も最低の水準にある。

それにもかかわらず、政府部門の役割を大幅に低下させ「小さな政府」を追求することが、経済



	1984	1990	1995	1997	1998	1999
日本	32.3	31.3	35.6	34.9	36.6	38.1
米国	33.1	33.6	32.9	31.4	30.5	30.0
英国	—	41.9	44.4	40.9	39.7	39.1
ドイツ	46.1	43.8	46.3	46.4	45.8	45.9
フランス	51.6	49.6	53.6	52.8	52.4	42.1
イタリア	49.4	53.1	52.3	49.9	48.7	48.3
スウェーデン	58.6	55.8	62.1	58.6	56.2	56.0

注：英国について、84～86年は数値が入手できず。

出典：OECD/Economic Outlook68(2000年12月)

(財務省ホームページより)

図7 一般政府総支出対GDP比の推移

表 4 国民負担率の内訳の国際比較

	租税負担率	社会保障負担率	国民負担率
日本(2002)	22.9	15.5	38.3
アメリカ(1997)	26.2	9.8	35.9
イギリス(1999)	40.0	10.0	50.0
ドイツ(1999)	31.0	25.7	56.7
フランス(1999)	40.6	25.5	66.1
スウェーデン(1999)	55.8	19.7	75.4

注：1. 日本は2002年度（平成14年度）見込み。諸外国は暦年実績。

2. 財政赤字の国民所得比は、日本及びアメリカについては一般政府から社会保障基金を除いたベース、その他の国は一般政府ベースである。

（財務省資料より作成）

面での競争激化や少子高齢化の進展等に対応するため、福祉、保健、医療、教育、環境等の社会的セーフティネットや社会共通資本の充実が必要と考えられる中で、今後とも最適な政策選択であるかは意見の分かれるところであろう。

国民への行政水準の大幅な切り下げか、国民負担率のアップかは、最終的には政治過程を通じた国民の選択に関わる課題である。今後のあるべき地方交付税制度なり地方税財政システムの構築に当たっても、こうした今後の我が国の政府部門の役割のあり方の根本にさかのぼって論議を深め、国民のコンセンサスを得ていくことが必要な時期にさしかかっている。

注

- 1) 90年代の国の財政政策に関しては、こうした景気刺激策は効果が小さく借金を増やしただけとの批判がある反面、バブル崩壊後の日本経済の下支えをしてきたものであり、こうした政策が講じられなかったならば経済の状況はさらに悪化したであろうと評価する意見もあり、必ずしも意見の一致を見ているわけでないことにも留意する必要がある。少なくとも、対策の時点では後者の意見が一般的であったと考える。
- 2) 現行制度上、地方交付税の所要総額は、地方財政計画の策定を通じて明らかとなる歳入歳出の差、すなわちその年の財源不足額に対応して定まる。したがって、交付税総額の削減のためには、地方財政計画の歳出の抑制によって財源不足を縮小する必要がある。ただ、地方税収がそれ以上に減少する場合には、歳出を削減したとしても交付税の総額は増加することになる。

3) ただ、事業費補正方式は画一的な算定を補完するため個別の自治体の事業実績を一定程度反映させるために導入された交付税の配分手法の一つであって、事業費補正を縮減しても交付税の全国総額が減少するものではないし、逆に事業費補正があることにより交付税の全国総額が増加するといった性格を有するものではない点に留意する必要がある。

4) 一部には、アウトソーシングなどにより数兆円規模の大幅な歳出削減が可能であるかのような主張（例えば、「独立行政法人経済産業研究所パブリックガバナンス研究会「地方行革総綱卸表」」）も見受けられるが、その根拠は薄弱である。各自治体は既にさまざまな取り組みにより歳出削減に努力しており、例えば、1998年度の旧自治省の調査では、民間委託については、都道府県で庁舎の清掃業務（100%）、道路維持補修業務（89%）、公立学校給食業務（79%）、市町村で一般ゴミ収集業務（77%）、し尿収集業務（76%）、水道メーター検針業務（75%）などとなっている。

参 考 文 献

- 財務省 2002 財政制度審議会「平成15年度予算の編成等に関する建議」
- 富田俊基 2003 2003年1月22日地方分権改革推進会議説明資料 <http://www8.cao.go.jp/bunken/h14/030/siryo.html>
- 地方制度調査会 2003 「地方税財政のあり方についての意見」
- 前田一浩他 2003 「経済財政運営と構造改革に関する基本方針について」『地方財政』第42巻第7号 地方財務協会
- （参考文献は、本稿で引用したもののみを記載した。）

Key Words (キー・ワード)

The Local Allocation Tax (地方交付税), Financial Resource Guarantee Function (財源保障機能), Main Reasons for the Increase in Outstanding Debt of Local Governments (地方の借入金残高の主な要因), Reduction in Expenditure (歳出の削減), The National Burden Ratio (国民負担率)

Recent Discussions around the Local Allocation Tax and a Viewpoint for Future Reform

Isao Kimura*

*Japan Finance Corporation for Municipal Enterprises
Comprehensive Urban Studies, No.82, 2003, pp.57-72

Recently the so-called “Trinity Reform” package, which features the ‘abolishment and reduction in central government disbursements,’ ‘transfer of taxes from the central government to local governments’ and ‘reform of the Local Allocation Tax,’ is a major theme in the overall efforts to realize structural reform of the local government finance system in Japan. Among others, ‘reform of the Local Allocation Tax’ is also the focus of heated discussions. Opinions vary widely and contradict each other very sharply on issues like whether the ‘financial resource guarantee function’ of the Local Allocation Tax should be maintained.

Some critics of the Local Allocation Tax System hold that the cause of the worsening local government finance is that this ‘financial resource guarantee function’ of the Local Allocation Tax has weakened the financial discipline of local governments and consequently led to increased local government expenditure. But in fact the main reasons for the increase in outstanding debt of local governments in the 1990s are the decline in tax revenue caused by economic recession and tax alleviations and expanded public works undertaken in line with the central government’s fiscal policy.

Policy alternatives rightly corresponding to these causes are reduction efforts in expenditures and the increase in the national burden ratio [i.e. the ratio of tax payment and social welfare payment against GDP], and on a shorter term, reduction in expenditure is the issue to be tackled. Here, reduction in public works expenditures that have been very large is inevitable, however, this alone is not enough to improve the present financial situation. Reduction in current expenditures also has some limits, since some of the service provisions are compulsorily required by the central government and also reduction in expenditures would directly lead to lowered service levels.

Both the ratio of government expenditures against GDP and the national burden ratio in Japan are low by international comparison. Whether to have a higher national burden ratio or to have a lower service level is a decision to be made by the public through the political decision-making process, but fundamental discussion about the role Japanese government should play is necessary when considering the restructuring of the Japanese local government tax and finance system including the Local Allocation Tax system.